

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 882/2022/PGM/PMB

**INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO –
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARCARENA**

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CONCORRÊNCIA. LEI Nº 12.232/2010 E, NAQUILO QUE COUBER, LEIS Nº 4.680/1965 E 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. TIPO TÉCNICA E PREÇO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE PRESTADOS POR INTERMÉDIO DE 01 (UMA) AGENCIA DE PROPAGANDA, COMPREENDENDO O CONJUNTO DE ATIVIDADES REALIZADAS INTEGRADAMENTE E QUE TENHAM POR OBJETIVO O ESTUDO, O PLANEJAMENTO, A CONCEITUAÇÃO, A CONCEPÇÃO, A CRIAÇÃO, A EXECUÇÃO INTERNA, A INTERMEDIÇÃO E SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO EXTERNA E A DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES PUBLICITÁRIAS JUNTO À PÚBLICOS DE INTERESSE. LEGALIDADE.

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 368/2022 encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base na Lei nº 12.232/2010, mediante a aplicação, de forma complementar, das Leis nº 4.680/1965 e nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de licitação e anexos, que tem por objeto a “contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de 01 (uma) agencia de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente e que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto à públicos de interesse”, estimando-se o valor em R\$ 4.755.000,00 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil reais).
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Despacho a assessoria jurídica;
4. b) Demandas das Secretarias interessadas;

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

5. c) Briefing;
6. d) Declaração de recursos orçamentários, devidamente assinada pelas secretarias e departamento de contabilidade;
7. e) Autorização para realização do certame;
8. f) Decreto da comissão especial para condução do certame devidamente publicado;
9. g) Minuta de edital e anexos; e,
10. h) Outros inerentes ao processamento da licitação.
11. É o necessário. Passamos a fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

12. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

13. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

14. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II. 2 – Análise da contratação – pertinência da modalidade licitatória escolhida

15. A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

16. Nesse sentido, a modalidade eleita pela Administração foi a Concorrência, e, no caso em exame consignada pela Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e complementarmente, pela Lei nº 8.666/93 naquilo que lhe cabe. Vejamos:

Lei nº 12.232/2010

Art. 5º - As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, **respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993**, adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”. (Grifamos)

Lei nº 8.666/93

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência; (Grifamos)

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

17. Para o objeto pretendido, poder-se-ia optar pelas modalidades de concorrência, tomada de preços ou convite, considerando a obrigatoriedade de aplicação dos tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”, que não se enquadram nas modalidades de concurso e leilão.

18. Como dito, a modalidade escolhida para o processamento do certame foi a concorrência. E isso porque, o valor estimado para contratação é de R\$ 4.755.000,00 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil reais), o qual não poderia ser realizado pelas modalidades de tomada de preços ou convite visto que os valores máximos para estas, são inferiores ao estimado para o objeto.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

19. Assim, considerando que a Prefeitura Municipal de Barcarena pretende levar a efeito a contratação de agência de propaganda e publicidade para fins de consecução de diversos serviços desta natureza, compreende-se, acertado o enquadramento na modalidade Concorrência, de acordo com as disposições legais acima transcritas, apresentando-se o processo, nesse aspecto, regular.

20. As leis nº 4.680/1965 e nº 8.666/93 figuram para este certame, apenas como legislações subsidiárias e complementares naquilo que lhe couberem, uma vez que a regulamentadora é, por especialidade, a lei nº 12.232/2010.

II.3 – Briefing (Projeto Básico), minuta de edital e anexos

21. O Briefing em exame, considerado o projeto básico do certame, a priori, apresenta os elementos técnicos e informações necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto da licitação, e propiciando à Administração informações acerca do mesmo e permitindo as licitantes condições justas para elaboração de propostas.

22. O edital, por sua vez, é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do certame, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os proponentes. Face a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

23. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferências e favorecimentos a qualquer interessado, devendo as regras contidas no instrumento convocatório serem objetivas, precisas e claras, o que, na minuta em apreço foi devidamente observado.

24. Não obstante, a minuta do processo de Concorrência em questão, deve ser publicada no Diário Oficial do Município de Barcarena (DOEB), Diário Oficial da União (DOU) e em Jornal de Grande Circulação no Estado do Pará (DIÁRIO DO PARÁ), para fins de transparência e ampla divulgação.

25. Com relação a minuta do contrato anexa ao edital, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para sua execução, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, § 1º da Lei nº 8.666/93.

26. Inerente a isso e em respeito ao que determina o art. 55 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto;

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.

27. Frisa-se ainda, que em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

28. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

29. Além disso, da minuta em anexo, não vislumbra-se ofensa aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

30. Por fim, enfatiza-se que o exame desta Assessoria subtrai análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Por isso, o parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

31. Todas as observações elaboradas têm como premissa a veracidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva dos setores competentes.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III – CONCLUSÃO.

32. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica no curso desta opinião, **opino favoravelmente** ao prosseguimento da Licitação na modalidade Concorrência considerando que a Minuta do Edital e anexos se mostra apta à publicação (extrato).

33. É o Parecer.

Barcarena/PA, 23 de agosto de 2022.

JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto n°. 0017/2021-GPMB